

YO, PRÓTESTO

Guía de intervención jurídica
en casos de protesta social

The background of the lower half of the page features silhouettes of a diverse group of people, including men and women of various ages and ethnicities. They are holding up several rectangular signs on sticks, some of which are solid red, while others are white. The overall scene is rendered in shades of orange and yellow, creating a sense of a protest or public demonstration.

**CODE
HUPY**

Edita

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,
Democracia y Desarrollo (PIDHDD).

Asunción - Paraguay

Marzo de 2023

Manduvirá 795 esq. Ayolas

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Producción editorial

Redacción de texto (Guías jurídicas): *Abog. Oscar Ayala Amarilla*

Coordinación Editorial: *Abog. Walter Isasi*

Diseño y diagramación: *Lic. Rossana Paniagua*

Esta publicación es de distribución gratuita y no tiene fines comerciales.

-Este material es un producto de la Codehupy.
Ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea.
Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Codehupy y no
necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 2023.
“Yo, protesto” Guía de intervención jurídica en casos de protesta social.
32 p. 15x21 cm.

INTRODUCCIÓN

La presente Guía de intervención legal pretende ser una herramienta de orientación para abogadas y abogados defensoras y defensores de derechos humanos, quienes a su vez asisten a personas defensoras en diferentes situaciones. Las guías se nutrieron en diferentes jornadas y espacios de socialización de experiencias -Talleres y Encuentros Nacionales- entre profesionales que integran la Red Nacional de Abogados y Abogadas de DDHH.

Las guías se enfocan en tres ámbitos de violaciones de derechos humanos: A) Intervención legal frente a los desalojos forzosos; B) Intervención legal frente a fumigaciones y/o mecanización agrícola irregulares, y; C) Intervención por el Derecho a la protesta social como DDHH fundamentales.

Los materiales buscan ser un apoyo ilustrativo sobre las acciones jurídicas, considerando los marcos normativos, por una parte, pero, por sobre todo, intenta recoger la expertise de abogadas y abogados que ya han transitado por la noble tarea de defender a personas defensoras de derechos humanos o han iniciado acciones jurídicas de protección ante inminentes violaciones de derechos humanos.

Mediante las Guías se pretende apoyar el trabajo profesional, facilitando una herramienta que busque mejorar y fortalecer la calidad de la asistencia a personas defensoras; en síntesis, las mismas se enfocan en brindar conocimientos y argumentos que podrían ser útiles en los momentos en que se requiera una intervención legal.

Abog. Walter Isasi y Abg. Eduardo Aguayo

Equipo jurídico
Codehupy

INDICE

• Empecemos por conocer lo que se define como reunión	5
• El requisito de que la reunión sea “pacífica”	7
• La presunción ha de ser que toda reunión es pacífica	8
• El derecho a la protesta como resultado de la conjugación de otros derechos	10
• Test de restricciones	11
• ¿Qué constituye una restricción?	11
Primer elemento del test: Que la restricción se imponga de conformidad con la ley	12
Segundo elemento del test: Que el objetivo de la restricción sea legítimo	13
Tercer elemento del test: la restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática	14
• La criminalización y el uso indebido del derecho penal	16
• La protesta y su afectación a terceros	17
• La protección de la protesta frente a las provocaciones	18
• Las calles como principal escenario de las protestas	21
• La autoridad tiene el deber de reconducir el tránsito	22
• Criterios para imponer restricciones a las reuniones que afecten seriamente al tránsito	23
Abreviaturas	30

YO, PROTESTO

Guía de intervención jurídica en casos de protesta social

La protesta social es un derecho fundamental en la democracia, que es ejercido como el mecanismo por excelencia de los movimientos y actores sociales para la exigibilidad y protección de otros derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales.

Seguidamente, se ofrece una recopilación de argumentos que surgen de la jurisprudencia en la materia, publicado inicialmente en abril de 2017 por Maina Kiai¹, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, que se recomienda pueda ser visitado para una ampliación de los argumentos, que su utilidad en el ámbito nacional, se reproducen parcialmente en esta guía:

• EMPECEMOS POR CONOCER LO QUE SE DEFINE COMO REUNIÓN

El concepto de «reunión» comprende una gran variedad de distintos tipos de congregaciones de personas, en público o en privado, estáticas o en movimiento. Las manifestaciones², los piquetes³, las procesiones⁴, las concentraciones⁵, las sentadas⁶, los bloqueos de calles⁷, las congregaciones o encuentros

1 Véase, en: <https://www.icnl.org/resources/foaa-online/part-i-freedom-of-peaceful-assembly>

2 Véase, por ejemplo, *Alekseev contra la Federación Rusa*. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas, CCPR/C/109/D/1873/2009; y *Galstyan contra Armenia*, TEDH. Sentencia de 15 de noviembre de 2007.

3 Véase, por ejemplo, *Galina Youbko contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 24 de abril de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1903/2009; *Shmushkovych contra Ucrania*. TEDH. Sentencia de 14 de noviembre de 2013.

4 Véase, por ejemplo, *Cristianos contra el Racismo y el Fascismo contra el Reino Unido*. Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisión del 16 de julio de 1980.

5 Véase, por ejemplo, *Kaspárov contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 11 de octubre de 2016.

6 Véase, por ejemplo, *Çiloğlu y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 6 de marzo de 2007.

7 Véase, por ejemplo, *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2015.

en propiedades privadas⁸, la ocupación de edificios⁹ y la lectura en público de declaraciones para la prensa¹⁰ son ejemplos de congregaciones que los tribunales y los mecanismos internacionales consideran como reuniones.

El Relator Especial de las Naciones Unidas aportó la definición siguiente, que también ha sido adoptada por el Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión en África de la CADHP:

Se entiende por «reunión» la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones e incluso sentadas.¹¹

El TEDH enfatiza que el término «reunión» debe entenderse en un sentido amplio:

El derecho a la libertad de reunión pacífica es uno de los derechos fundamentales de una sociedad democrática; por lo tanto, no se le debe interpretar restringidamente. En su calidad de tal, este derecho comprende tanto las congregaciones privadas y las congregaciones en la vía pública, como las congregaciones estáticas y las procesiones públicas; y, además, pueden ejercer este derecho los particulares y quienes organicen la reunión.¹²

En las *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica* de la OSCE/OIDDH se usa una redacción similar, pero se agrega que las reuniones han de tener “un propósito común de expresión”:

8 *Emin Huseynov contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 7 de mayo de 2015.

9 Véase *Cissé contra Francia*. TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002.

10 Véase, por ejemplo, *Oya Ataman contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006.

11 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 24; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África*, 2014. Página 25, párrafo 18.

12 *Budaházy contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 15 de diciembre de 2015; párrafo 33. Véase también, entre otros, *Djavit An contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 20 de febrero de 2003, párrafo 56; y *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 80.

Para los fines de estas Directrices, se entiende por reunión la presencia intencional y temporal de un cierto número de personas en un lugar público y para un propósito común de expresión.

En esta definición se reconoce que, aunque algunas de las formas particulares que puede tomar una reunión puedan plantear problemas concretos en materia de regulación, todos los tipos de reuniones pacíficas –tanto estáticas como móviles–, así como las reuniones que se celebren en locales de propiedad privada o pública, o en estructuras cerradas, todas las reuniones merecen protección.¹³

• EL REQUISITO DE QUE LA REUNIÓN SEA “PACÍFICA”

La mayoría de los instrumentos internacionales y de derechos humanos garantiza el derecho de reunión «pacífica» (véase el Artículo 20 de la DUDH, el Artículo 21 del ICCPR y, a nivel de regiones, el Artículo 15 de la CADH y el Artículo 11 del CEDH). En el Artículo 11 de la ACHPR, sin embargo, solo garantiza el derecho a «reunirse libremente con otros».

Si quienes organizan una reunión tienen intenciones pacíficas, entonces no hacen más que ejercer su derecho a la reunión pacífica¹⁴. Eso no cambia, aunque, a pesar de esas intenciones, haya terceros que cometan actos violentos. El TEDH lo manifiesta de la siguiente manera:

El derecho a la libertad de reunión pacífica está garantizado a quienquiera que tenga la intención de organizar una manifestación pacífica. Ni la posibilidad de que se produzcan contramanifestaciones violentas, ni la posibilidad de que a la manifestación se le unan extremistas que tengan intenciones violentas, pueden despojar de ese derecho.¹⁵

13 OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 1.2.

14 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 25; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010, Directriz 1.3.

15 *Caso del Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia (número 2)*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010, párrafo 23; véase también *Schwabe y M.G. contra Alemania*. TEDH. Sentencia de 1 de diciembre de 2011, párrafo 3 y *Cristianos contra el racismo y el fascismo contra el Reino Unido*. Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisión del 16 de julio de 1980; párrafo 4.

Lo mismo vale para quienes participen en una reunión; una persona cuyas intenciones y actos son pacíficos no pierde la protección de ese derecho cuando son terceros quienes actúan con violencia. En el caso de *Ziliberberg contra Moldavia*, el TEDH consideró que:

Ninguna persona cesa de gozar del derecho de reunión pacífica a resultas de violencia esporádica ni de otros actos punibles que cometan terceros en el curso de una manifestación, si la persona en cuestión mantiene el carácter pacífico de sus intenciones y conducta. Aunque la manifestación devino violenta gradualmente, no hay indicios de que el solicitante mismo se haya involucrado en la violencia ni de que haya tenido ninguna intención violenta... En consecuencia, este Tribunal concluye que el Artículo 11 es aplicable en este caso.¹⁶

• LA PRESUNCIÓN HA DE SER QUE TODA REUNIÓN ES PACÍFICA

Tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas como las Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica de la OSCE/OIDDH insisten en que, cuando una persona ejerza su derecho de reunión, ha de presumirse que sus actos tengan carácter pacífico mientras no se demuestre lo contrario¹⁷. El TEDH también está de acuerdo en que son las autoridades quienes tienen la titularidad de la carga de la prueba:

Corresponde a las autoridades la obligación de demostrar que eran violentas las intenciones de los organizadores de una manifestación.¹⁸

¹⁶ *Ziliberberg contra Moldavia*. TEDH. Decisión del 4 de mayo de 2004, párrafo 2.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 25; OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición. 2010. Notas explicativas; párrafo 25.

¹⁸ *Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia (número 2)*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010, párrafo 23; véase también *Frumkin contra Rusia*. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 98.

Es más: Que se produzca violencia no es prueba suficiente de que los organizadores hayan tenido intenciones de que se produjera:

La mera ocurrencia de hechos de violencia en el curso de una congregación no puede, por sí misma, ser suficiente para concluir que quienes organizaron la congregación tenían intenciones violentas.¹⁹

Aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales. Por consiguiente, ninguna reunión debería considerarse desprotegida²⁰.

Por otra parte, que los organizadores tengan la intención de poner impedimentos u obstáculos a la persona o entidad contra la cual se manifiesten no significa que sus intenciones no sean “pacíficas”²¹. En el caso de Karpyuk y otros contra Ucrania, el TEDH manifestó que:

Los organizadores tenían la intención de que la concentración fuera una congregación que obstruyera el paso, pero fuera pacífica, con el propósito de ocupar el espacio que circunda al monumento a Shevchenko y de esa manera impedir que el presidente de Ucrania depositara flores allí. De acuerdo a la jurisprudencia ya establecida de este Tribunal, actos obstructivos como este en principio disfrutan de la protección de lo que se estipula en los Artículos 10 y 11.²²

19 *Karpyuk y otros contra Ucrania*. TEDH. Sentencia de 6 de octubre de 2015; párrafo 202.

20 *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 9.

21 OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición. 2010; directriz 1.3.

22 *Karpyuk y otros contra Ucrania*. TEDH. Sentencia de 6 de octubre de 2015; párrafo 207.

• EL DERECHO A LA PROTESTA COMO RESULTADO DE LA CONJUGACIÓN DE OTROS DERECHOS

A veces es difícil separar la libertad de reunión pacífica de la libertad de expresión. Es frecuente que quienes escriben mensajes que llegan al Comité de Derechos Humanos al respecto de las protestas invoquen tanto la libertad de expresión como la de reunión pacífica; y el Comité de Derechos Humanos está anuente a aplicar los dos derechos.²³

La CIDH ha declarado que las manifestaciones sociales, son “formas de expresión” que “suponen el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y el derecho al libre flujo de opiniones e información”²⁴.

El TEDH también reconoce que no existe una línea clara que separe a los dos derechos²⁵. Considera que la garantía de la libertad de reunión pacífica es un caso de especialidad normativa (*lex specialis*) que debe interpretarse a la luz de la libertad de expresión, que viene a ser la *lex generalis*:

*Este Tribunal hace notar que... el Artículo 10 del Convenio debe considerarse una lex generalis en relación con el Artículo 11 del mismo Convenio, que es una lex specialis... Por otro lado, sin perjuicio de su papel autónomo ni de la esfera particular de su aplicación, el Artículo 11 del Convenio debe... también considerarse a la luz del Artículo 10 del mismo Convenio. La protección de las opiniones personales, que se garantiza en el Artículo 10, es uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica, tal a como se consagra en el Artículo 11 del mencionado Convenio.*²⁶

23 *Kivenmaa contra Finlandia*. Comité de Derechos Humanos. Opinión de 9 de junio de 1994. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/50/D/412/1990 y *Galina Youbko contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 24 de abril de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/110/D/1903/2009.

24 CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 119.

25 *Women on Waves y otros contra Portugal*. TEDH. Sentencia de 3 de febrero de 2009; párrafo 28.

26 *Yaroslav Belousov contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 4 de octubre de 2016; párrafos 166-167 (se omiten las referencias); véase también *Ezelin contra Francia*, TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafos 35-37 (con traducción no oficial a español en este enlace).

En la práctica, el TEDH ha tendido a analizar ciertas formas de protesta como ejercicios de la libertad de expresión más que de la libertad de reunión pacífica. Entre esas formas de protesta se cuentan las protestas que involucran a una sola persona²⁷, el establecimiento de campamentos de protesta²⁸, el gritar eslóganes durante una ceremonia²⁹, las huelgas de hambre³⁰, los actos simbólicos de protesta (como colgar ropa que represente «los trapos sucios del país»³¹, verter pintura en una escultura³² o quemar banderas y fotos³³), hacer exhibición de signos o símbolos políticos³⁴, ocupar edificios públicos³⁵ y los actos directos con que los manifestantes pretendan impedir las actividades que desaprobuen³⁶.

• TEST DE RESTRICCIONES

El derecho a la libertad de reunión pacífica no es absoluto; se le deben imponer restricciones. Los principales tratados internacionales por cuyo medio se garantiza este derecho le imponen una prueba estricta y similar a esas restricciones (véanse el Artículo 21 del ICCPR, el Artículo 11 de la ACHPR y el Artículo 11[2] del CEDH). En virtud de esta prueba, solo son permisibles las restricciones de la libertad de reunión pacífica que (1) se impongan de conformidad con la ley, (2) tengan un objetivo legítimo y (3) resulten necesarias en una sociedad democrática, todo lo cual significa que toda restricción que se imponga debe pasar una prueba estricta de necesidad y proporcionalidad.

• ¿QUÉ CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN?

Por lo general, cualquier medida que tomen las autoridades y tenga un efecto adverso en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica cons-

27 *Novikova y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016.

28 *G y E contra Noruega*. Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión de 3 de octubre de 1983 y *Frumkin contra Rusia*. TEDH. Sentencia del 5 de enero de 2016; párrafo 107.

29 *Açik y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 13 de enero de 2009; párrafo 36.

30 *Atilla contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 11 de mayo de 2010.

31 *Tatár y Fáber contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2012; párrafo 29.

32 *Murat Vural contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 21 de octubre de 2014; párrafos 40-56.

33 *Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia (número 2)*. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2010; párrafo 27.

34 *Vajnai contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 8 de julio de 2008; párrafos 27-29; *Fratanoló contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 3 de noviembre de 2011; párrafo 13; *Fáber contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 24 de julio de 2012; párrafo 29.

35 *Taranenko contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 15 de mayo de 2014; párrafos 68-68.

36 *Steel y otros contra el Reino Unido*. TEDH. Sentencia de 23 de septiembre de 1998; párrafo. 92. Hay una traducción no oficial a español en este enlace. *Hashman y Harrup contra el Reino Unido*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 25 de noviembre de 1999; párrafo 28. Hay una traducción no oficial a español en este enlace. *Drieman y otros contra Noruega*. TEDH. Sentencia de 4 de mayo de 2000.

tituye una restricción que debe pasar una prueba triple. Con frecuencia, el TEDH ha manifestado que:

No es necesario que una interferencia con el ejercicio de la libertad de reunión pacífica constituya una prohibición total, ya sea por ley o de facto; puede ser que consista de varias otras medidas que tomen las autoridades. La interpretación de la palabra «restricciones», del Artículo 11§2 debe ser tal que comprenda tanto las medidas que se tomen antes de un acto de reunión, o durante el mismo, por un lado, y las medidas que se tomen después del acto, como las medidas punitivas.³⁷

De manera que se califica como restricciones a medidas tales como impedir que una persona pueda llegar a una reunión, dispersar la reunión y arrestar a los participantes o la imposición de penas por haber participado en una reunión³⁸. El TEDH ha aclarado que las penas que se impongan por otros delitos, como desacato de la autoridad policial, también constituyen restricciones si la pena en realidad tuviera directamente que ver con el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica³⁹.

Primer elemento del test: Que la restricción se imponga de conformidad con la ley

Los mecanismos internacionales dejan claro que el primero elemento de la prueba significa, en primer lugar, que toda restricción a la libertad de reunión debe tener como fundamento un instrumento apropiado de la ley interna; y, en segundo lugar, que ese instrumento debe cumplir el requisito de legalidad, lo cual significa que debe estar a disposición del público y ser claro y suficientemente preciso para evitar interferencias arbitrarias.

37 *Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50; *Gülcü contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 19 de enero de 2016, párrafo 91.

38 *Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50.

39 *Gafgaz Mammadov contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 15 de octubre de 2015; párrafo 50.

Segundo elemento del test: Que el objetivo de la restricción sea legítimo

Las restricciones que se le impongan a la libertad de reunión deben perseguir un objetivo legítimo. El ICCPR le reconoce legitimidad solo a los siguientes objetivos: «la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás»⁴⁰. Con ciertas diferencias de redacción, los tratados regionales reconocen la legitimidad de objetivos similares. El Comité de Derechos Humanos asigna al Estado la carga de la prueba de indicar concretamente qué objetivo persigue:

El Comité observa que, si el Estado impone una restricción, corresponde al Estado parte demostrar que es necesaria para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esa disposición.⁴¹

En su Observación General 34, el Comité de Derechos Humanos aclaró el significado de «objetivos legítimos y concretos». «Orden público» se refiere a la suma de reglas que garanticen que la sociedad opere en paz y efectivamente, mientras que «seguridad nacional» se refiere a independencia política y/o la integridad territorial de un estado⁴². En el «Informe conjunto sobre la gestión adecuada de las manifestaciones» se aclaró concretamente que «el interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público»⁴³.

En cuanto a moral pública, el Comité observa que lo que por ella se entienda puede diferir mucho de una sociedad a otra. Sin embargo, aclara que el concepto de moral no puede derivarse exclusivamente de una única tradición⁴⁴. De la misma manera, el TEDH en muchas ocasiones ha determinado

⁴⁰ Según la CADHP, es posible imponer restricciones en interés de «la seguridad nacional, la seguridad, salud, ética y derechos y libertades de los demás»; según la CADH, de «la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás»; según el TEDH, «la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos».

⁴¹ *Vladimir Sekerko contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 28 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1851/2008; párrafo 9.4.

⁴² Comité de Derechos Humanos: *Observación General 34: Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión)*. Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 (2011), párrafo 33.

⁴³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 49.

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos: *Observación General 34: Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión)*. Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 (2011), párrafo 33.

que «democracia» no significa simplemente que siempre deban prevalecer los puntos de vista de la mayoría (o del colectivo). Se debe garantizar que las minorías reciban un trato justo y apropiado y, en general, se debe evitar abusar de posiciones de dominio⁴⁵. Los intereses económicos, como tales, tampoco son parte de los intereses, en la forma en que se enumeraron⁴⁶.

Tercer elemento del test: la restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática

Según el derecho internacional, las restricciones que se impongan a la libertad de reunión deben ser «necesarias en una sociedad democrática» para que sirvan al logro del objetivo que con ellas se persigue.

El Comité de Derechos Humanos ha explicado que esto implica una prueba de necesidad y de proporcionalidad:

Cualesquiera restricciones del ejercicio de esos derechos contemplados en el artículo 19, párrafo 2, y el artículo 21 del Pacto han de responder a estrictos criterios de necesidad y de proporcionalidad, y solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen.⁴⁷

“**Necesidad**” significa que la restricción no solo debe ser conveniente, sino que además debe satisfacer una necesidad apremiante, tanto que puede superar la importancia de la libertad de reunión. La Corte IDH manifiesta que:

... No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención, las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen

45 *Young, James y Webster contra el Reino Unido*. TEDH. Sentencia de 13 de agosto de 1981; párrafo 63.

46 Consejo de Derechos Humanos: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*; Documento de las Naciones Unidas A/HRC/32/36, 10 de agosto de 2016, párrafo 33.

47 *Praded contra Belarús*, Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.5.

claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho...⁴⁸

De la misma manera, el TEDH exige que se demuestre que la restricción sirva a «una necesidad social apremiante», cuya calidad de tal las autoridades deben demostrar convincentemente:

A una interferencia se le habrá de considerar «necesaria en una sociedad democrática» para lograr un objetivo legítimo si responde a una «necesidad social apremiante» y, en particular, si guarda proporción con el objetivo legítimo que se persiga, y si las razones que aduzcan las autoridades nacionales para justificarla son “relevantes y suficientes”.⁴⁹

“Proporcionalidad” significa que la interferencia con la libertad de reunión no debe ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo legítimo. En consecuencia, si el Estado pudiere alcanzar el objetivo de diferentes maneras, deberá escoger la medida menos importuna. Por ejemplo, en un caso en que las autoridades denegaron absolutamente la solicitud de llevar a cabo una manifestación, el Comité de Derechos Humanos manifestó que:

El Estado Parte... Tampoco demostró de qué manera la denegación de la solicitud de manifestarse constituía una injerencia proporcional en el derecho de reunión pacífica (es decir, que se trataba de la medida menos perturbadora posible para cumplir el propósito pretendido por el Estado parte y era proporcional a los intereses que el Estado parte pretendía proteger.⁵⁰

48 *Ricardo Canese contra Paraguay*, Corte IDH. Sentencia de 31 de agosto de 2004; párrafo 96.

49 *Kaspárov y otros contra Rusia*, TEDH; Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafo 86.

50 *Vasily Poliakov contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Sentencia de 17 de julio de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/111/D/2030/2011; párrafo 8.3.

• LA CRIMINALIZACIÓN Y EL USO INDEBIDO DEL DERECHO PENAL

En todo el mundo crece la preocupación al respecto de la criminalización de quienes ejercen su derecho de reunión; preocupación esta que ha sido expresada, entre otros, por el Relator Especial de las Naciones Unidas⁵¹. «Criminalización» significa la toma de medidas administrativas o penales para sancionar a quienes organizan reuniones o participan en ellas⁵².

Buen número de tribunales y mecanismos internacionales han dejado en claro que la aplicación de sanciones penales o administrativas contra quienes organicen o participen en reuniones pacíficas amerita un escrutinio particular: En principio, no debería existir riesgo de sanciones por participar en reuniones. Esto vale aún más para la imposición de sentencias de prisión.

La posición del TEDH es la siguiente:

Quando las sanciones que se imponen a los manifestantes son de naturaleza penal, exigen una justificación particular. En principio, una manifestación pacífica no debe quedar sometida a la amenaza de sanciones penales, entre las que sea notoria la privación de la libertad. Por tanto, debe el Tribunal examinar en particular detalle los casos en que las sanciones que impongan las autoridades nacionales por conducta no violenta comporten una sentencia de prisión⁵³

El TEDH ha hecho notar que en algunos sistemas legales el derecho administrativo se usa para castigar delitos cuya naturaleza es penal. Allí donde las sanciones que se impongan tengan naturaleza punitiva y disuasoria, y, en particular, cuando se prive de la libertad, incluso por breve tiempo, el

51 Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán (número tres) y otras tres solicitudes». Noviembre de 2015; párrafos 14-16.

52 Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán (número tres) y otras tres solicitudes». Noviembre de 2015; párrafo 14; véase también CIDH: Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II; Documento 49/15, 31 de diciembre de 2015; párrafo 12.

53 Kudrevičius y otros contra Lituania, TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 146 (se omiten las referencias); véase también Akgöl y Göl contra Turquía, TEDH. Sentencia de 17 de mayo de 2011; párrafo 43; Pekaslan y otros contra Turquía, TEDH. Sentencia de 20 de marzo de 2012; párrafo 81; y Yilmaz Yidiz y otros contra Turquía, TEDH. Sentencia de 14 de octubre de 2014; párrafo 46.

Tribunal clasifica las medidas de «penales» aunque en las leyes nacionales se les considere administrativas⁵⁴.

La CIDH publicó un amplio informe, que trata de la «Criminalización del trabajo de las defensoras y defensores de los derechos humanos», en que expresa su preocupación por el uso excesivo del derecho penal en un buen número de contextos, incluso como respuesta a las protestas. En particular, manifiesta su

...preocupación sobre la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales, la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.⁵⁵

• LA PROTESTA Y SU AFECTACIÓN A TERCEROS

Las manifestaciones que se dan en lugares públicos normalmente causan ciertos trastornos a terceros. Es principio bien establecido del derecho internacional que tanto el público como las autoridades deben tener un cierto grado de tolerancia para con esos trastornos.

El TEDH ha subrayado repetidas veces que:

Aunque una manifestación que tenga lugar en un lugar público puede causar algunos trastornos a la vida ordinaria, incluso trastornos de tráfico, para que la libertad de reunión que se garantiza en el Artículo 11 del Convenio no quede privado de sustancia, es importante que las autoridades públicas den muestra de un cierto grado de tolerancia para con las congregaciones pacíficas.⁵⁶

54 *Kaspárov y otros contra Rusia*, TEDH; Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafos 41-45.

55 CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 127; véase también CIDH: *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008*. OEA/SER.L/V/II.134 Doc.5, revisión 1. 25 de febrero de 2009; capítulo IV, párrafo 70. .

56 *Disk y Kesik contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2012; párrafo 29. Véase también, entre otros, *Ashughyan contra Armenia*. TEDH. Sentencia de 17 de julio de 2008; párrafo 90; *Barraco contra Francia*. TEDH. Sentencia de 5 de marzo de 2009; párrafo 43; *Gün y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 18 de junio de 2013; párrafo 74; *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 155.

De la misma manera, la CIDH ha manifestado que:

... Al momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática... las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público, e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales, pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión...⁵⁷

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas considera que “la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica”⁵⁸; y tanto en las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica como en el Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África se manifiesta que las reuniones constituyen un uso tan legítimo de las áreas públicas como pueden serlo la actividad comercial o el movimiento de tráfico vehicular y de peatones.⁵⁹

• LA PROTECCIÓN DE LA PROTESTA FRENTE A LAS PROVOCACIONES

El Comité de Derechos Humanos subraya que el derecho de reunión pacífica es un derecho humano fundamental que es esencial para la expresión pública de los puntos de vista y las opiniones propias de cada quien y es indis-

57 CIDH: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015, párrafos 126-127.

58 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 41.

59 OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Directriz 3.2 y Notas Explicativas, párrafo 20; CADHP: *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África*, 2014. Página 62; párrafo 17.

pensable en una sociedad democrática⁶⁰. Como la libertad de expresión⁶¹, el derecho a la libertad de reunión pacífica en particular también protege el derecho a expresar un punto de vista con el que otros no estén de acuerdo. Es deber de las autoridades permitirlo y, de hecho, proteger la seguridad de quienes manifiesten el punto de vista controversial.

El caso de *Alekseev contra la Federación Rusa* fue presentado ante el Comité de Derechos Humanos por un activista a quien se le denegó permiso para llevar a cabo un piquete frente a la embajada de Irán en Moscú mediante el cual iba a manifestar su preocupación por la ejecución de homosexuales y menores en Irán. Las autoridades de la localidad justificaron la denegación haciendo referencia al riesgo de una «reacción negativa de la sociedad» que podría haber conducido a «violaciones grupales del orden público». El Comité de Derechos Humanos consideró que se violó el derecho de reunión y puso el acento en el deber de proteger a quienes participaran en esa reunión:

El Comité señala que la libertad de reunión protege a las manifestaciones que promuevan ideas que otras personas pueden considerar molestas u ofensivas y que, en esos casos, los Estados partes tienen la obligación de proteger a quienes participan en ellas en ejercicio de sus derechos de los actos violentos cometidos por terceros. Señala además que la existencia de un peligro general y no especificado de que haya una contramanifestación violenta o la mera posibilidad de que las autoridades no puedan evitar o neutralizar la violencia no bastan para prohibir una manifestación... la obligación del Estado parte era proteger los derechos que el Pacto confiere al autor, no contribuir a suprimirlos. Por este motivo, el Comité concluye que la restricción de los derechos del autor era innecesaria en una sociedad demo-

60 Comité de Derechos Humanos: *Denis Turchenyak y otros contra Belarús*. Comité de Derechos Humanos. Dictamen de 10 de septiembre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1948/2010; párrafo 7.4, que se reitera en *Praded contra Belarús*, Comité de Derechos Humanos; Dictamen de 29 de noviembre de 2014. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/112/D/2029/2011, párrafo 7.4.

61 Comité de Derechos Humanos: *Observación General 34: Artículo 19 (Libertad de opinión y libertad de expresión)*. Documento de las Naciones Unidas CCPR/G/GC/23 (2011), párrafo 11.

crática para proteger la seguridad pública, y que vulneró el artículo 21 del Pacto.⁶²

El TEDH ha adoptado un punto de vista similar. En el caso de Barankevich contra Rusia, por ejemplo, a los solicitantes se les denegó el permiso de llevar a cabo una celebración religiosa evangélica en público, sobre la base de que la mayoría de los que viven en el lugar de la celebración profesan otra religión y, por lo tanto, la celebración religiosa iba a causar descontento y desorden público. El TEDH manifestó que esa actitud constituyó una violación; que las autoridades hubieron debido tomar las medidas que fueran razonables y apropiadas para permitir que la reunión se diera en paz:

Sería incompatible con los valores que subyacen al Convenio, que el ejercicio de los derechos que el mismo Convenio estipula para un grupo minoritario se condicionaran a que los aceptara la mayoría. Si así fuera, entonces los derechos del grupo minoritario a la libertad de credo, expresión y reunión serían meramente teóricos, en vez de prácticos y efectivos, como lo exige el Convenio.

Este Tribunal insiste a este respecto en que la libertad de reunión, como se le consagra en el Artículo 11 del Pacto, protege a una manifestación que pudiere molestar u ofender a personas que se opusieren a las ideas o afirmaciones que con dicha reunión se pretenda fomentar. Los participantes deben estar en posición de llevar a cabo la manifestación sin temor a que quienes se les opongan los sometan a violencia física. Por ello, es deber de los Estados Contratantes tomar aquellas medidas razonables y apropiadas que permitan que las manifestaciones lícitas se lleven a cabo en paz.⁶³

62 *Alekseev contra la Federación Rusa*. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1873/2009; párrafo 9.6.

63 *Barankevich contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 26 de julio de 2007; párrafos 31-32 (se omiten las referencias). Véase también *Plataforma «Ärzte für das Leben» contra Austria*. TEDH. Sentencia de 21 de junio de 1988; párrafo 32 (para este último caso, existe esta versión no oficial en español).

El TEDH además manifestó que las actitudes negativas de terceros no constituyen motivo para que una reunión deba trasladarse a un sitio alejado del centro de la ciudad:

Las actitudes negativas que tuvieren terceros contra los puntos de vista que se expresen en una reunión pública no pueden constituir justificación para rehusarse a aprobar esa reunión ni para tomar la decisión de trasladarla del centro de la ciudad a las afueras.⁶⁴

• LAS CALLES COMO PRINCIPAL ESCENARIO DE LAS PROTESTAS

El Relator Especial de las Naciones Unidas y la CIDH han reconocido explícitamente que, en una sociedad democrática, «el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación»⁶⁵. Asimismo, en las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica de la OSCE/OIDDH, se indica que «la protesta pública, y la libertad de reunión en general, deben considerarse usos tan igualmente legítimos del espacio público como lo son los fines más rutinarios para los cuales se usa ese espacio público (como la actividad comercial o el tránsito vehicular o de peatones)»⁶⁶.

De modo que a ninguno de esos usos, que compiten por el mismo espacio público, cabe darle prioridad automáticamente. En palabras del TEDH, el deber de las autoridades es «encontrar el equilibrio justo entre los derechos de quienes deseen ejercer su libertad de reunión y quienes pueden ver que su libertad de circulación puede frustrarse temporalmente»⁶⁷.

64 *Lashmankin y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 7 de febrero de 2017. Párrafo 425.

65 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 11; CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 136.

66 OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*. Segunda edición, 2010. Notas explicativas; párrafo 20.

67 *Körtvélyessy contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafo 19; y *Patyi y otros contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 7 de octubre de 2008; párrafo 42.

- **LA AUTORIDAD TIENE EL DEBER DE RECONDUCCIR EL TRÁNSITO**

Los Estados tienen la obligación positiva de facilitar las reuniones pacíficas. La CIDH ha indicado que:

Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [incluso] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona...⁶⁸

El TEDH también reconoció la obligación de los estados de tomar:

Las medidas necesarias para minimizar cualquier interrupción del tránsito, o cualesquiera otras medidas de seguridad, como dar servicios de primeros auxilios en el lugar de las manifestaciones, a fin de garantizar que las reuniones se den sin contratiempos.⁶⁹

En el caso de *Körtvélyessy contra Hungría*, las autoridades húngaras prohibieron una manifestación por miedo a que entorpeciera seriamente la circulación en cierta área. El TEDH concluyó que se violó el derecho de reunión, puesto que no quedó convencido de que, con las medidas apropiadas de facilitación, «no se habría contribuido a dar lugar a la manifestación sin trastornos serios del tráfico»⁷⁰.

Si las autoridades no cumplen su deber de tratar de gestionar el tránsito de tal modo que se anticipen a lo que pudiere suceder durante una reunión, las interrupciones que de ello se deriven no servirán para justificar con facilidad las interferencias de que se haga objeto a la reunión.

68 CIDH: *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009; párrafo 193.

69 *Novikova y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 171; véase también *Oya Ataman contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 39.

70 *Körtvélyessy contra Hungría*. TEDH. Sentencia de 5 de abril de 2016; párrafos 28-29.

• CRITERIOS PARA IMPONER RESTRICCIONES A LAS REUNIONES QUE AFECTEN SERIAMENTE AL TRÁNSITO

En caso de que los trastornos de tránsito que una reunión pudiere causar, o en efecto cause, sean particularmente severos y no puedan evitarse tomando medidas de gestión, en algunos casos puede estar justificado imponer restricciones, siempre y cuando pasen el test de restricción, lo cual comprende también el requisito de proporcionalidad.

La jurisprudencia del TEDH y de otras fuentes sugiere que los siguientes factores son de relevancia a la hora de decidir si se justifica imponer una restricción en el interés de la libertad de circulación: (1) el verdadero impacto de la reunión; (2) su duración; (3) si las autoridades recibieron o no notificación previa de la reunión; (4) si los trastornos son intencionales y serios (por ejemplo, cuando la reunión toma la forma del bloqueo de una vía de comunicación).

En el *Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones* se reconoce que se podría justificar la dispersión de una reunión en caso de que impidiera el acceso a servicios esenciales; por ejemplo, si bloqueara la entrada de emergencia a un hospital⁷¹.

En segundo lugar, la **duración del trastorno del tránsito** es un criterio de importancia. El TEDH ha criticado repetidas veces a las autoridades nacionales que actúan muy rápidamente para ponerle fin a reuniones que podrían causar trastornos de tránsito⁷². En general, a los manifestantes se les debe dar una verdadera oportunidad de transmitir sus puntos de vista, siempre y cuando no exista un peligro urgente para el orden público.

En tercer lugar, el TEDH reconoce que recibir una **notificación previa** de una reunión facilita que las autoridades cumplan su obligación de gestionar el tránsito. En el caso de *Oya Ataman contra Turquía*, el Tribunal consideró que la muy veloz dispersión de la reunión fue desproporcionada, pero aceptó que:

*la notificación habría permitido que las autoridades tomaran las medidas necesarias para minimizar los trastornos de tránsito que la manifestación podría haber causado durante la hora pico*⁷³

71 *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 62.

72 *Oya Ataman contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 41; *Balçık y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51; *Tahirova contra Azerbaiyán*. TEDH. Sentencia de 3 de octubre de 2013; párrafo 73.

73 *Oya Ataman contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 5 de diciembre de 2006; párrafo 39.

Lo cual implica que, si las autoridades tienen conocimiento previo de la celebración de una reunión, entonces el umbral para interferirla por trastornos de tránsito es más alto.

Un buen ejemplo de la aplicación de este principio es el caso de *Eugen Schmidberger International Transporte und Planzüge contra Austria*, que fue llevado ante el TJ. La disputa se inició a partir de una protesta que bloqueó una carretera principal durante casi treinta horas. Los organizadores notificaron a las autoridades austríacas, con un mes de anticipación, de su intención de llevar a cabo ese bloqueo. Las autoridades permitieron que la protesta se diera y tomaron varias medidas de preparación para limitar los trastornos del tráfico de la carretera. Una empresa de transporte que de todas maneras sufrió cierta demora exigió que se le indemnizara, con el argumento de que debió prohibirse la reunión para salvaguardar la libre circulación de bienes. El TJ respaldó a las autoridades austríacas y concluyó que habían considerado, justificadamente, que tenían la obligación de permitir esa manifestación⁷⁴.

En el caso de *Eugen Schmidberger International Transporte und Planzüge contra Austria*, que se llevó al TJ, trataba del bloqueo de la carretera que lleva al paso del Brennero, carretera troncal de importancia entre Austria e Italia, que duró casi treinta horas. El bloqueo fue organizado por una organización ambientalista que intentaba llamar la atención a los costos ambientales y de salud que comportaba el aumento del tránsito de vehículos pesados que transportan bienes en esa carretera. Los organizadores notificaron a las autoridades austríacas de sus intenciones con un mes de anticipación. Schmidberger, empresa alemana de transporte que sufrió pérdidas a consecuencia del bloqueo, demandó al gobierno austríaco. La empresa consideraba que Austria había violado el derecho a la libre circulación de mercaderías que se garantiza en el derecho de la Comunidad Europea, por no haber prohibido la manifestación para que la vía estuviera siempre abierta. Sin embargo, para el TJ, las autoridades austríacas habían encontrado un equilibrio razonable entre los intereses que estaban en juego:

74 Caso C-112/00, *Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge contra Austria*. TJ. Sentencia de 13 de junio de 2003.

... La autoridad nacional competente pudo estimar que una prohibición pura y simple de esta, constituía una interferencia inaceptable en los derechos fundamentales de los manifestantes a reunirse y expresar pacíficamente su opinión en público.

En cuanto a la imposición de requisitos más estrictos en lo referente tanto al lugar -por ejemplo, por el borde de la autopista del Brenner- como a la duración -limitada a solo algunas horas- de la concentración en cuestión, podía haberse percibido que constituía una restricción excesiva que privaría a la actuación de una parte esencial de su alcance. Si bien la autoridad nacional competente ha de intentar limitar en lo posible los efectos que sobre la libertad de circulación no deja de tener una manifestación en la vía pública, no es menos cierto que le corresponde ponderar este interés con el de los manifestantes, que pretenden llamar la atención de la opinión pública sobre los objetivos de su actuación.

Si bien es cierto que una actuación de este tipo genera normalmente algunos inconvenientes para las personas que no participan en ella, en particular por lo que respecta a la libertad de circulación, tales inconvenientes pueden en principio admitirse desde el momento en que la finalidad perseguida es esencialmente la manifestación pública y expresada legalmente de una opinión⁷⁵.

Una disputa que de cierta manera es comparable se desarrolló en Sudamérica, entre Uruguay y Argentina. La autorización que Uruguay dio para que se construyera un molino de pulpa en la ribera del río

75 Caso C-112/00, *Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge contra Austria*. TJ. Sentencia de 13 de junio de 2003.

que separa a los dos países produjo en el lado argentino una fuerte preocupación por la posible contaminación. En 2005 los manifestantes empezaron a bloquear intermitentemente los puentes que cruzan el río. Las autoridades argentinas no intervinieron y, en consecuencia, el principal cruce fronterizo estuvo cerrado durante meses y meses. En julio de 2006, Uruguay presentó un caso contra Argentina en el sistema de solución de disputas del MERCOSUR. El tribunal arbitral que conoció el caso reconoció la importancia de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, pero consideró que, al permitir que los bloqueos continuaran por períodos de hasta tres meses de la temporada alta de comercio y turismo, Argentina les dio una prioridad irracional en detrimento de la libre circulación de bienes y servicios⁷⁶.

El TEDH ha dejado claro que lo importante es si las autoridades en realidad tienen conocimiento previo de la reunión, de tal modo que puedan tomar medidas para gestionar el tránsito; y no si los organizadores de la reunión cumplieron cualquier requisito formal de notificación previa. En el caso de *Balçık y otros contra Turquía*, la Policía había recibido informes de inteligencia que indicaban que los manifestantes se iban a reunir en el centro de Estambul para bloquear una línea de tranvía. El Tribunal criticó la «impaciencia» de las autoridades, que pusieron fin a la protesta en un lapso de treinta minutos para restablecer el orden público; y el Tribunal indicó que

aunque no se dio ninguna notificación, las autoridades tenían conocimiento previo... de que esa manifestación iba a tener lugar en esa fecha y, por tanto, podrían haber tomado medidas preventivas.⁷⁷

En cuarto lugar, el TEDH parece exigir menos tolerancia de las autoridades para con la **obstrucción intencional y seria** del tránsito que para con las reuniones que se lleven a cabo en la vía pública y produzcan trastornos

76 Laudo del Tribunal Arbitral ad hoc del MERCOSUR (Uruguay contra Argentina). 6 de septiembre de 2006; párrafos 178-179.

77 *Balçık y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafo 51.

de tránsito como efecto colateral, o bien bloqueos menores. En el caso de *Kudrevičius y otros contra Lituania*, la Gran Sala del Tribunal manifestó que:

el trastorno intencional y serio de la vida ordinaria y de las actividades que lícitamente lleven a cabo terceros, causado por los manifestantes, a un grado más significativo que el que cause el ejercicio normal del derecho a la reunión pacífica en un lugar público, puede considerarse «acto reprobable», en el sentido que la jurisdicción de este Tribunal le da a esas palabras.⁷⁸

El caso concernía el bloqueo de las tres principales carreteras de Lituania por un período de cuarenta y ocho horas, del cual las autoridades no recibieron notificación previa. Las sentencias previas del TEDH sugieren que los bloqueos de vías a menor escala no justifican la reducción del nivel de tolerancia de las autoridades. En el caso de *Balçik y otros contra Turquía*, el Tribunal criticó la falta de tolerancia de las autoridades turcas para con el bloqueo temporal de una sola línea de tranvía⁷⁹.

Los demandantes del caso de *Kudrevičius y otros contra Lituania* formaban parte de un grupo de granjeros que luchaban con los bajos precios de la leche, los granos y la carne. Recibieron permiso de manifestarse en un cierto número de lugares. Después de que se estancaron las negociaciones que sostenían con el gobierno, los demandantes, en compañía de otros granjeros, movilaron tractores a las tres principales carreteras de Lituania. No dieron aviso previo de ese desplazamiento y desatendieron las órdenes de marcharse que les dio la Policía. El bloqueo causó un trastorno significativo por un período de dos días. Posteriormente, los tribunales del país sentenciaron a los demandantes a sesenta días de prisión por «amotinamientos», sentencia que fue suspendida por un año. Además, a los granjeros se les ordenó

78 *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 173. Véase también *Barraco contra Francia*. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-57.

79 *Balçik y otros contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 2007; párrafos 51-52.

no dejar sus domicilios por más de siete días, sin que el gobierno así lo acordara de previo.

Al respecto del nivel de protección que correspondía, el TEDH manifestó:

Que los organizadores intencionadamente no observaran esas reglas y dieran a la manifestación, o aparte de ella, tal forma que se produjeran trastornos de la vida ordinaria y de otras actividades a un grado que excediera lo inevitable en esas circunstancias, constituye una conducta que no puede gozar de la misma protección privilegiada que se estipula en el Convenio para los discursos o debates políticos que traten de asuntos de interés público, o bien de la manifestación pacífica de opiniones a ese respecto⁸⁰.

Al mismo tiempo, el Tribunal enfatizó que las autoridades seguían estando obligadas a responder a esos bloqueos de una manera proporcional:

La falta de autorización previa y la consiguiente «ilegalidad» de esas actuaciones no les conceden carta blanca a las autoridades; están ellas siempre constreñidas por el requisito de proporcionalidad que se estipula en el Artículo 11. Por lo tanto, debe quedar establecido, para empezar, por qué no se autorizó la manifestación; cuál era el interés público en riesgo; y qué riesgos representaba la manifestación. El método que usó la Policía para desalentar a quienes protestaban, a saber, obligar a que se quedaran en cierto lugar o dispersar la manifestación, también es un factor importante para valorar la proporcionalidad de la interferencia⁸¹.

80 *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 156.

81 *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafo 151. Véase también *Primov y otros contra Rusia*. TEDH. Sentencia de 12 de junio de 2014; párrafo 119.

A final de cuentas, el Tribunal concluyó que no se habían violado los derechos del demandante. Hizo notar que los granjeros pudieron llevar a cabo reuniones pacíficas en lugares concretos, como lo solicitaron de antemano, y que, cuando se desplazaron a las carreteras, la Policía no dispersó esas congregaciones a la fuerza. Las sanciones que se impusieron posteriormente no eran excesivas, bien que su naturaleza era penal⁸².

El Relator Especial de las Naciones Unidas expresó su preocupación por la anuencia del Tribunal a permitir el uso del derecho penal en este contexto⁸³.

82 *Kudrevičius y otros contra Lituania*. TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 15 de octubre de 2007; párrafos 176-183.

83 Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante: «Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán (número tres) y otras tres solicitudes». Noviembre de 2015; párrafos 14 y 15.

ABREVIATURAS

ACHPR: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

CADH: La Convención Americana de Derechos Humanos

CADHP: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisión de Venecia: La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho

Comité de Derechos Humanos: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

EComHR: Comisión Europea de Derechos Humanos

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OSCE/OIDDH: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

TADHP: Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJ: Tribunal de Justicia

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

Con el apoyo de:

La gente
cambia
el mundo

Diakonia



UNIÓN EUROPEA

